



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 232/18

(VG: 4 V 1581/18)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

Antragsteller und Beschwerdegegner,

Proz.-Bev.:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres, Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Dr. Maierhöfer, Richter Traub sowie Richterin Dr. Koch am 22. November 2018 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 4. Kammer – vom 20. August 2018 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 3.750,00 Euro festgesetzt.

Gründe

L

Der Antragsteller wendet sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen eine für sofort vollziehbar erklärte Ausweisungsverfügung.

Der Antragsteller ist türkischer Staatsangehöriger. Am 07.09.1985 reiste er zusammen mit seinen Eltern und minderjährigen Geschwistern in das Bundesgebiet ein. Seit November 2001 ist er im Besitz einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis, die seit dem 01.01.2005 als Niederlassungserlaubnis weiter gilt. Ihm steht zudem nach Art. 7 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats EWG/Türkei (ARB 1/80) ein assoziationsrechtliches Aufenthaltsrecht zu. Seit dem 23.01.2018 ist der Antragsteller mit einer deutschen Staatsangehörigen verheiratet.

Der Antragsteller ist im Bundesgebiet wiederholt strafrechtlich in Erscheinung getreten.

Mit Bescheid vom 31.05.2017 verfügte das Migrationsamt der Antragsgegnerin die Ausweisung des Antragstellers aus der Bundesrepublik Deutschland für die Dauer von drei Jahren (Nr. 1) und stellte fest, dass seine Niederlassungserlaubnis erloschen sei (Nr. 2).

Den hiergegen eingelegten Widerspruch wies der Senator für Inneres mit Widerspruchsbescheid vom 15.12.2017 als unbegründet zurück. Hiergegen erhob der Antragsteller am 19.01.2018 Klage (4 K 166/18) über die bislang nicht entschieden worden ist.

Unter dem Datum des 25.05.2018 bat der Senator für Inneres das Migrationsamt um Abgabe des Falles und Übermittlung der Ausländerakte zwecks Übernahme der Zuständigkeit gemäß § 3 der Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz vom 04.12.2017 (Brem.GBl. 2017, 581 – BremAufenthZVO).

Mit Ergänzungsbescheid vom 19.06.2018 drohte der Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen dem Antragsteller die Abschiebung in die Türkei für den Fall an, dass er seiner Ausreisepflicht nicht innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Verfügung nachkommen sollte (Nr. 1). Die sofortige Vollziehung der Androhung der Abschiebung und der mit Bescheid vom 31.05.2017 verfügten Ausweisung wurde angeordnet (Nr. 2).

Gegen diesen Bescheid erhob der Antragsteller am 26.06.2018 Klage (4 K 1874/18), über die noch nicht entschieden ist.

Seinem am 26.06.2018 gestellten Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage vom 19.01.2018 gegen die Ausweisungsverfügung vom 31.05.2017 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 15.12.2017 hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 20.08.2018 stattgegeben. Zur Begründung wird in dem Beschluss ausgeführt, die Antragsgegnerin sei als Rechtsträgerin des Migrationsamtes, das die Ausweisung erlassen habe, nach §§ 78 Abs. 1 Nr. 1, 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO passiv prozessführungsbefugt. Ein organisatorischer Zuständigkeitswechsel hin zur Freien Hansestadt Bremen habe nicht stattgefunden. Ein solcher ergebe sich insbesondere nicht daraus, dass der Senator für Inneres als Landesbehörde gegenüber dem Migrationsamt seine Zuständigkeit erklärt und auf der Grundlage von § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO gegenüber dem Antragsteller einen Ergänzungsbescheid erlassen habe. Ein auf § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO gestütztes Vorgehen führe nicht dazu, dass das Migrationsamt als Ausländerbehörde der Antragsgegnerin dem auf Aufhebung seiner Ausweisung gerichteten Klagebegehren mangels Sachherrschaft nicht mehr entsprechen könne. Seine Zuständigkeit aus § 1 Nr. 2 BremAufenthZVO für bereits getroffene Entscheidungen werde durch Maßnahmen nach § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO nicht berührt. Vielmehr bestünden die Zuständigkeiten beider Ausländerbehörden parallel nebeneinander fort. § 3 BremAufenthZVO diene nach dem Willen des Ordnungsgebers schwerpunktmäßig der verstärkten Rückführung islamistisch-extremistischer oder im Inland straffällig gewordener Ausländer durch eine Kompetenzbündelung beim Senator für Inneres. Der Senator für Inneres solle dazu „neben“ dem Migrationsamt und dem Magistrat der Stadt Bremerhaven als Ausländerbehörde tätig werden können, die Zuständigkeit „auch“ auf ministerieller Ebene liegen (vgl. Vorlage des Senators für Inneres für die Sitzung des Senats am 28.11.2017 über den Entwurf einer Verordnung über die Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden nach dem Aufenthaltsgesetz vom 14.11.2017). Dass darüber hinausgehend die behördliche Zuständigkeit in den Fällen, in denen der Senator für Inneres von seinen Kompetenzen Gebrauch gemacht habe, vollständig auf ihn übertragen werden solle, sei nicht ersichtlich. Vielmehr folge aus § 3 Abs. 6 BremAufenthZVO, wonach der Senator für Inneres die „zuständige Ausländerbehörde“ unverzüglich über Maßnahmen und Entscheidungen im Sinne der Absätze 1 bis 5 informiere, dass in diesem Fall eine Parallelzuständigkeit der Ausländerbehörden bestehe.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei formell nicht ordnungsgemäß erfolgt. Der Senator für Inneres als Ausländerbehörde des Landes sei für die Anordnung der soforti-

gen Vollziehung nicht (mehr) zuständig gewesen. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO erfolge die Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden habe. Zwar sei der Senator für Inneres die zuständige Widerspruchsbehörde, jedoch ende die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde für eine solche Anordnung mit dem Abschluss des Widerspruchsverfahrens. Das Widerspruchsverfahren sei hier bei Erlass der Anordnung bereits abgeschlossen gewesen. Die Zuständigkeit für die Anordnung der sofortigen Vollziehung ergebe sich auch nicht aus § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO. Die Vorschrift ermächtige den Senator für Inneres als Landesbehörde jedenfalls nicht zur Anordnung der sofortigen Vollziehung eines Verwaltungsaktes, den das Migrationsamt als Ausländerbehörde der Stadtgemeinde Bremen nach § 1 Nr. 2 BremAufenthZVO erlassen habe. Dem stehe der Vorrang und der eindeutige Wortlaut der bundesgesetzlichen Zuständigkeitsregelung in § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO entgegen. Ein organisatorischer Zuständigkeitswechsel, der es gestatten würde, der senatorischen Behörde den Erlass der Ausweisungsverfügung zuzurechnen, habe – wie ausgeführt – nicht stattgefunden.

Das Fehlen der Zuständigkeit für ihren Erlass führe zur Rechtswidrigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs sei daher anzuordnen. Eine bloße Aufhebung der sofortigen Vollziehung mit der Folge, dass die Behörde ohne weiteres erneut die sofortige Vollziehung anordnen könnte, ohne dass es eines Abänderungsverfahrens nach § 80 Abs. 7 VwGO bedürfte, sehe das Gesetz nicht vor.

Gegen diese Entscheidung wendet sich die Antragsgegnerin mit ihrer Beschwerde. Der Eilantrag sei bereits unzulässig, weil er sich gegen die Stadtgemeinde Bremen und somit gegen die falsche Antragsgegnerin richte. Richtige Antragsgegnerin wäre die Freie Hansestadt Bremen. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei von Seiten des Senators für Inneres als sachlich und örtlich zuständiger Ausländerbehörde ergangen. Die örtliche Zuständigkeit der senatorischen Behörde habe zunächst neben der des Migrationsamtes bestanden. Durch die Abgabeaufforderung des Senators für Inneres an das Migrationsamt sei die örtliche Zuständigkeit vollständig auf den Senator für Inneres übergegangen. Seien mehrere Behörden örtlich zuständig, so entscheide die Aufsichtsbehörde, wo das Verwaltungsverfahren geführt werde (§ 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 BremVwVfG). Eine solche Entscheidung der Aufsichtsbehörde liege hier in der Abgabeaufforderung des Referats 24 des Senators für Inneres an das Migrationsamt. Die örtliche Zuständigkeit sei damit – ausschließlich – auf den Senator für Inneres als (einfache) Ausländerbehörde (auf Landesebene) übergegangen. § 3 Abs. 2 BremVwVfG sei zumindest analog heranzuziehen.

Auch § 3 Abs. 3 BremVwVfG lasse sich auf die vorliegende Konstellation analog anwenden und stütze das Ergebnis, dass für das ausländerrechtliche Verwaltungsverfahren des Antragstellers mit Übernahme durch den Senator für Inneres dieser ausschließlich zuständig sei. Nur dieses Ergebnis stehe auch mit dem mit der BremAufenthZVO verfolgten Zweck im Einklang, in bestimmten Einzelfällen die Planung und Durchsetzung der Aufenthaltsbeendigung zentral aus einer Hand erfolgen zu lassen.

In diesem Zusammenhang sei auch § 3 Abs. 6 BremAufenthZVO zu verstehen. Der Senator für Inneres unterrichte die – hier müsse hinzugedacht werden: „bis dahin“ – zuständige Ausländerbehörde, weil durchaus möglich sei, dass die örtliche Zuständigkeit je nach Verfahrensstand auch an das Migrationsamt zurückübertragen werde.

§ 3 Abs. 4 BremAufenthZVO genüge auch dem Bestimmtheitsgebot. Dem Betroffenen werde die Zuständigkeitsübernahme mitgeteilt, so dass hierüber kein Zweifel bestehen könne. Der Eilantrag sei auch unbegründet. Insbesondere sei die Anordnung der sofortigen Vollziehung von der örtlich (allein) zuständigen Ausländerbehörde verfügt worden.

Der Antragsteller ist dem Beschwerdevorbringen entgegen getreten. Eine Regelung, die es dem Senator für Inneres gestatte, eine Angelegenheit nach Belieben an sich zu ziehen, sei nicht hinreichend bestimmt. Es sei für den Betroffenen nicht vorhersehbar, bei welcher Behörde sein Verfahren bearbeitet werde.

II.

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die dargelegten Gründe, auf deren Überprüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, geben zu einer Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung keinen Anlass.

1. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage mit Recht für zulässig erachtet. Insbesondere ist die Antragsgegnerin im vorliegenden Verfahren in analoger Anwendung der §§ 78 Abs. 1 Nr. 1, 79 Abs. 1 Nr. 1 VwGO als Rechtsträgerin des Migrationsamtes, das die im Hauptsacheverfahren streitgegenständliche Ausweisungsverfügung erlassen hat, passiv prozessführungsbefugt.

Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die sofortige Vollziehung dieser Ausweisungsverfügung durch den einem anderen Rechtsträger, nämlich der Freien Hansestadt Bremen, angehörenden Senator für Inneres angeordnet wurde. Das Verfahren auf vorläufigen Rechtsschutz ist ungeachtet seiner prozessualen Selbständigkeit dem Verfahren zur Hauptsache zugeordnet. Es stellt im Verhältnis zu ihm ein Nebenverfahren dar (vgl. BVerwG, Beschl. v. 27.01.1982 – 4 ER 401/91 – juris Rn. 19), in dem – nur – um die sofortige Vollziehbarkeit eines in der Hauptsache angefochtenen Verwaltungsaktes gestritten wird (OVG Nds., Beschl. v. 21.11.1988 – 3 B 167/88 – juris Rn. 2). Wegen dieses akzessorischen Charakters des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens zum Hauptsacheverfahren ist der Antragsgegner in dem Verfahren nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auch entsprechend den für das Verfahren zur Hauptsache geltenden §§ 78, 79 VwGO zu bestimmen (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 25.06.2007 – 1 M 110/07 – juris Rn. 3 m.w.N.; OVG Niedersachsen, Beschl. v. 21.11.1988 – 3 B 167/88 – juris Rn. 2; vgl. auch: BVerwG, Beschl. v. 27.01.1982 – 4 ER 401/91 – juris Rn. 19). Es ist dagegen nicht darauf abzustellen, welche Behörde die sofortige Vollziehung angeordnet hat (vgl. für die Anordnung des Sofortvollzugs durch die einem anderen Rechtsträger zugeordnete Widerspruchsbehörde: OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 25.06.2007 – 1 M 110/07 – juris Rn. 3 m.w.N.).

Zutreffend hat das Verwaltungsgericht zudem hinsichtlich der streitgegenständlichen Ausweisungsverfügung auch keinen (vollständigen) Zuständigkeitswechsel vom Migrationsamt zum Senator für Inneres angenommen. Das Migrationsamt ist vielmehr auch weiterhin in der Lage, dem mit der Klage geltend gemachten Aufhebungsanspruch im Wege einer Abhilfeentscheidung zu entsprechen bzw. einem entsprechenden Urteil nachzukommen. Ein vollständiger Zuständigkeitswechsel folgt entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin vorliegend auch nicht aus § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO i.V.m. der Abgabeaufforderung des Senators für Inneres an das Migrationsamt vom 25.05.2018.

Nach der zum 01.01.2018 in Kraft getretenen aktuellen Fassung der BremAufenthZVO besteht für die in § 3 Abs. 4 benannten ausländerrechtlichen Maßnahmen oder Entscheidungen – wie auch vom Verwaltungsgericht angenommen und mit der Beschwerdebegegründung nicht in Frage gestellt – eine Mehrfachzuständigkeit im Sinne einer „Sowohl-als-auch-Zuständigkeit“ der kommunalen Ausländerbehörden einerseits sowie des Senators für Inneres andererseits.

Diese Mehrfachzuständigkeit bleibt nach den Zuständigkeitsbestimmungen der BremAufenthZVO auch dann weiter bestehen, wenn der Senator für Inneres von seinen Kom-

petenzen nach § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO Gebrauch gemacht hat. Ein (vollständiger) Übergang der Kompetenzen auf den Senator für Inneres im Falle seines Tätigwerdens wird durch die BremAufenthZVO gerade nicht geregelt. § 3 Abs. 2 Satz 1 BremAufenthZVO sieht vielmehr ausdrücklich vor, dass die Zuständigkeit des Senators für Inneres „unbeschadet“ der Zuständigkeit der kommunalen Ausländerbehörden besteht. Gründe, warum dies bei § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO anders sein sollte, sind nicht ersichtlich. Einer Regelung in der BremAufenthZVO hätte es aber für einen vollständigen Zuständigkeitsübergang auf den Senator für Inneres bedurft, er ergibt sich nicht etwa schon daraus, dass der Senator für Inneres gegenüber dem Migrationsamt die Rechts- und Fachaufsicht ausübt. Insoweit steht dem Senator für Inneres zweifellos ein Weisungsrecht gegenüber dem Migrationsamt, nicht aber ein (ungeschriebenes) Selbsteintrittsrecht zu. Ein solches Selbsteintrittsrecht bedarf der ausdrücklichen normativen Anordnung (vgl. OVG Thüringen, Beschl. v. 17.06.1993 – 1 B 117/92 – juris Rn. 12 ff.; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 24.02.1992 – 1 S 1131/90 – juris Rn. 26 m.w.N.; Gersdorf, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand: 01.07.2018, § 80 Rn. 76 m.w.N.). Reine Praktikabilitätsüberlegungen vermögen nichts an der durch die BremAufenthZVO vorgegebenen Zuständigkeitsverteilung zu ändern.

Ein Übergang der Zuständigkeit auf den Senator für Inneres ergibt sich jedenfalls im hier zu entscheidenden Fall entgegen dem Beschwerdevorbringen der Antragsgegnerin auch nicht aus einer (entsprechenden) Anwendung des Konfliktlösungsregimes des § 3 BremVwVfG. § 3 BremVwVfG regelt nach seinem Wortlaut Fragen der örtlichen Zuständigkeit. Die Regelung in § 3 Abs. 4 BremAufenthZVO begründet und begrenzt die Zuständigkeit des Senators für Inneres dagegen nach sachlichen Merkmalen. Dafür, dass es sich hierbei um eine Regelung der sachlichen Zuständigkeit handelt, sprechen auch die für den Erlass der BremAufenthZVO herangezogenen Ermächtigungsgrundlagen. Es kommt deshalb allenfalls eine analoge Anwendung des § 3 Abs. 2 und 3 BremVwVfG in Betracht. Selbst eine Anwendung dieser Regeln würde hier jedenfalls nicht zu einer ausschließlichen Zuständigkeit des Senators für Inneres führen. Nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BremVwVfG entscheidet, wenn mehrere Behörden zuständig sind, die Behörde, die zuerst mit der Sache befasst worden ist (Prioritätsprinzip), es sei denn, die gemeinsame fachlich zuständige Aufsichtsbehörde bestimmt, dass eine andere örtlich zuständige Behörde zu entscheiden hat. Dass die Aufsichtsbehörde selbst eine der zuständigen Behörden ist, hindert ihre Befugnis zur Zuständigkeitsbestimmung zwar grundsätzlich nicht (Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 3 Rn. 40). Die Worte „zu entscheiden hat“ machen aber deutlich, dass die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit der Zuständigkeitsbestimmung durch eine Art Interventionsrecht nur so lange besitzt, wie die erste Behörde

nicht entschieden hat, d.h. eine die Angelegenheit ganz oder teilweise erledigende Entscheidung noch nicht getroffen hat (Schmitz, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 3 Rn. 32 m.w.N.) Vorliegend hat das Migrationsamt aber mit der Ausweisungsverfügung bereits eine Entscheidung im Zusammenhang mit der Beendigung des Aufenthalts des Antragstellers getroffen. Die Bestimmung einer anderen Behörde durch den Senator für Inneres als Aufsichtsbehörde wäre damit gesperrt.

Auch soweit die Antragsgegnerin den vollständigen Zuständigkeitswechsel mit § 3 Abs. 3 BremVwVfG begründen will, kann dem nicht gefolgt werden. § 3 Abs. 3 BremVwVfG ermöglicht in den Fällen, in denen im laufenden Verfahren eigentlich ein Zuständigkeitswechsel erfolgt ist, eine Fortführung durch die bisher zuständige Behörde. Hier ist aber gerade kein Zuständigkeitswechsel eingetreten.

2. Zutreffend hat das Verwaltungsgericht zudem angenommen, dass der Senator für Inneres für die Vollzugsanordnung nicht zuständig gewesen sei. Zuständig ist gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO sowohl die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat. Zwar ist der Senator für Inneres gemäß Artikel 9 des Bremischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung – AGVwGO – im Hinblick auf die Ausweisungsverfügung Widerspruchsbehörde. Die Zuständigkeit der Widerspruchsbehörde endet aber mit Abschluss des Widerspruchsverfahrens (OVG Bremen, Beschl. v. 25.03.1999 – 1 B 65/99 – juris Rn. 4 m.w.N.; vgl. auch: Külpmann, in: Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017, Rn. 729 m.w.N.). Vorliegend war das Widerspruchsverfahren durch den Widerspruchsbescheid vom 15.12.2017 bei Anordnung der sofortigen Vollziehung durch den Ergänzungsbescheid vom 19.06.2018 bereits abgeschlossen.

Bei dem Senator für Inneres handelt es sich auch nicht um „die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen“ hat. Bereits nach dem insoweit eindeutigen Wortlaut des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO ist nicht etwa jede sachlich und örtlich (auch) zuständige Behörde zur Anordnung der sofortigen Vollziehung berufen, sondern grundsätzlich eben nur die Behörde, die den Ausgangsbescheid erlassen hat, vorliegend also nur das Migrationsamt, das die Ausweisung verfügt hat. Ein solches Verständnis des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO steht auch im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Prinzipien der Verantwortungszurechenbarkeit, Bestimmtheit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns (Artikel 20 Abs. 2, 3 GG).

Eine Ausnahme ist lediglich in den Fällen anzunehmen, in denen die Zuständigkeit vollständig auf eine andere Behörde übergegangen ist. Vorliegend hat ein Zuständigkeitswechsel zum Senator für Inneres nicht stattgefunden (vgl. die Ausführungen unter 1.)

3. Nicht zu entscheiden ist hier die Frage, ob bei einer Anordnung des Sofortvollzugs durch eine unzuständige Behörde tatsächlich – wie vom Verwaltungsgericht tenoriert – die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs wiederherzustellen ist oder ob in Fällen wie der vorliegenden Art die bloße Aufhebung der Vollzugsanordnung dem Rechtsschutzbegehren der Sache nach angemessen und ausreichend Rechnung tragen würde. Diese Problematik wird mit dem Beschwerdevorbringen allerdings nicht aufgegriffen, so dass es ohnedies bei der durch das Verwaltungsgericht vorgenommenen Tenorierung verbleibt.

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO; die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 GKG.

gez. Dr. Maierhöfer

gez. Traub

gez. Dr. Koch